Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

33 454 Rapportages Voorzitter Europese Raad: «Naar een echte economische en monetaire unie»

BJ

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2015

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President en de Ministers van Financiën en Economische Zaken, het rapport «Completing Europe's Economic and Monetary Union» aan[1]. In deze brief wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de achtergrond en de belangrijkste voorstellen van het rapport. Elementen van het rapport dienen nader bestudeerd te worden.

Achtergrond rapport

Tijdens de Eurozonetop van 24 oktober 2014 is de Commissievoorzitter opgeroepen om samen met de voorzitters van de Europese Raad, de Eurogroep en van de Europese Centrale Bank vervolgstappen te formuleren voor beter economisch bestuur in de Eurozone. De voorzitter van het Europees parlement is later in het proces betrokken. Het rapport is 22 juni jl. gepubliceerd en op persoonlijke titel geschreven door de voorzitter van de Europese Commissie, in samenwerking met de voorzitters van de Europese Raad, de Eurogroep, de Europese Centrale Bank en het Europees parlement. De lidstaten hebben gedurende het traject schriftelijke bijdragen kunnen insturen. De Nederlandse schriftelijke bijdragen zijn bijgevoegd, zijnde een reactie op de vragen uit de «Analytical Note» van de Commissie getiteld «Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area»[2] d.d. 12 februari jl., alsmede een non-paper inzake «Better Governance»[3].

Het rapport wordt gepresenteerd bij de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015. Vervolgens zal het naar verwachting ook in andere Europese gremia worden geagendeerd.

[1] Tevens gepubliceerd op http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/index_en.htm.
[2] Gepubliceerd op http://ec.europa.eu/priorities/docs/analytical_note_en.pdf; ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 157482.
[3] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 157482.

kst-33454-BJ
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Kern van het rapport

Het stuk bevat voorstellen op economisch, financieel, budgettair en institutioneel terrein in twee fasen, de korte en de langere termijn. Het rapport richt zich daarbij primair op de korte termijn. Verdere uitwerking van voorstellen voor de langere termijn is conditioneel gemaakt aan voortgang op de korte termijn. Evaluatie van deze voortgang en verdere uitwerking van mogelijke vervolgstappen is voorzien voor 2017. De Commissie zal hiertoe voorjaar 2017 een witboek presenteren.

Algemene appreciatie kabinet

Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat de focus van het rapport zou moeten liggen op drie speerpunten: 1. Moderne economieën door structurele hervormingen 2. Verdieping van de interne markt en 3. Kwalitatief hoogwaardig en betrouwbaar openbaar bestuur in de lidstaten via een Better Governance Agenda. Vanuit dit oogpunt kan het kabinet zich in grote lijnen vinden in de voorstellen die het rapport poneert voor de korte termijn, waarbij wat het kabinet betreft nog sterker de nadruk moet komen te liggen op verdieping van de interne markt en Better Governance.

Het kabinet is meer gereserveerd over een aantal denkrichtingen die in het rapport worden beschreven voor de lange termijn. Nederland is daarbij ook in het algemeen geen voorstander van een vastgelegd lange termijn pad voor ontwikkeling van de EMU. Eerst moet immers bezien worden hoe de EMU binnen de huidige kaders kan worden versterkt voordat nut en noodzaak van verdergaande stappen op de lange termijn nader wordt bezien. Het kabinet verwelkomt de notie uit het rapport dat reële convergentie naar een hoog niveau een voorwaarde is voor uitwerking van stappen ten aanzien van de langere termijn.

In lijn met deze Nederlandse inzet is het positief dat het rapport de focus heeft op de korte termijn en niet wordt voorgesteld nu besluiten te nemen ten aanzien van de lange termijn. Dit sluit aan bij de inbreng van de meerderheid van de lidstaten in het consultatieproces, waarin werd aangedrongen nu de aandacht uit te laten gaan naar verbeteringen aan de EMU die op korte termijn realiseerbaar zijn. Wat de lange termijn betreft wordt voorgesteld hierop in 2017 terug te komen.

Appreciatie op onderdelen

<u>Economisch terrein</u>

Voorstellen

Dit hoofdstuk is gericht op aanjagen van nationale hervormingen middels bestaande instrumenten. Verdere convergentie tussen lidstaten naar «best practices» staat centraal, evenals de institutionele vormgeving zoals voorgesteld door Nederland in de Better Governance agenda. Er worden enkele concrete voorstellen voor de korte termijn gedaan:

– Voorgesteld wordt om in alle eurozone lidstaten een onafhankelijke autoriteit in het leven te roepen om de concurrentiekracht van lidstaten te monitoren. De autoriteit kan volgens het rapport op deze wijze bijdragen aan het tegen gaan van economische divergentie tussen lidstaten en het «ownership» van lidstaten om noodzakelijke hervormingen door te voeren verhogen. Dit is ook al door enkele lidstaten afgesproken in het kader van het Euro Plus Pact. Naast deze functie zou de autoriteit het effect van hervormingen op concurrentiekracht moeten beoordelen. Nederland wordt met België genoemd als lidstaat

die al beschikt over een dergelijke autoriteit (het Centraal Plan Bureau). Daarnaast wordt voorgesteld dat deze autoriteiten op Europees niveau hun acties coördineren in een los samenwerkingsverband (geen nieuw instituut). De Commissie zou de bevindingen van de autoriteiten moeten meenemen bij de stappen binnen het Europees Semester.
- Opgeroepen wordt tot sterkere coördinatie van economisch beleid. Het Europees Semester moet verbeterd worden door meer focus op prioriteiten, minder rapportages en meer tijd voor discussie. Er zou met name meer aandacht moeten zijn voor implementatie van landenspecifieke aanbevelingen, door regelmatig de voortgang te bespreken (peer review) en het benchmarken van «best practices». Ook zou de samenhang tussen aanbevelingen voor de hele eurozone en die voor lidstaten verbeterd kunnen worden.
- De Macro Economische Onevenwichtigheden Procedure (MEOP) moet beter worden benut en de correctieve arm zou direct moeten worden geopend bij buitensporige onevenwichtigheden. De procedure zou ook beter moeten kijken naar onevenwichtigheden voor de eurozone als geheel.
- Europa moet een sociale «triple A» ambiëren. Het rapport wijst daarbij op de noodzaak van goed functionerende arbeidsmarkten en sociale zekerheidssystemen in de lidstaten. Tijdens het Europees Semester zouden deze onderwerpen dan ook hoog op de agenda moeten staan. Er wordt daarnaast gewezen op de noodzaak van nationale hervormingen van gezondheidszorg- en pensioenstelsels in het kader van hun financiële houdbaarheid. Ook wijst het rapport op het belang van de verdere integratie van arbeidsmarkten door het verbeteren van de arbeidsmobiliteit, wat bijvoorbeeld ziet op de erkenning van beroepskwalificaties en een betere coördinatie van sociale zekerheid stelsels.
- Het belang van het vervolmaken van de interne markt wordt benadrukt. Onbenut potentieel is o.m. aanwezig in de goederen- en dienstenmarkt, de digitale interne markt, de energiemarkt en de kapitaalmarkt.

Voor de lange termijn wordt voorgesteld om het convergentieproces te formaliseren en meer bindend te maken door standaarden te ontwikkelen voor verschillende beleidsterreinen en deze vast te leggen in EU wetgeving. Gedacht kan worden aan: arbeidsmarkten, concurrentiekracht, bedrijfsklimaat, openbaar bestuur en aspecten van belastingstelsels (gemeenschappelijke vennootschapsbelasting). Het rapport stelt dat eerst verdere analyse op dit punt benodigd is.

Eerste appreciatie

De voorstellen op economisch terrein sluiten wat de korte termijn betreft grotendeels aan bij de drie speerpunten van het kabinet. Het verder hervormen van nationale economieën is essentieel om het groeipotentieel van de eurozone te versterken en crises in de toekomst beter het hoofd te kunnen bieden. Het kabinet heeft in zijn schriftelijke bijdrage opgeroepen tot oprichting van onafhankelijke instituten voor beleidsevaluatie en is verheugd dat dit terug komt in het rapport. De nationale «competitiveness authorities» zouden zich op de concurrentiekracht in brede zin moeten richten. Een toekomstig voorstel hiertoe wordt met belangstelling afgewacht. Ook het versterken van het Europees Semester, het beter benutten van de MEOP en het benchmarken van hervormingen op politiek niveau sluiten aan bij de Nederlandse inzet. Het kabinet is van mening dat politieke discussies over belangrijke hervormingsterreinen bijdragen aan een brede overeenstemming over de belangrijkste uitdagingen voor de eurozone en het «ownership» van lidstaten vergroten. In de Eurogroep is reeds een start gemaakt met het regulier agenderen van belangrijke hervormingsterreinen.

Het ten volle benutten van de interne markt is een essentieel onderdeel van het veerkrachtiger maken van de EMU. Het kabinet onderschrijft volledig de conclusie in het rapport dat de interne markt nog niet af is en benadrukt dat de vervolmaking van de interne markt een essentiële bouwsteen is voor de EMU. Vanuit dit oogpunt had het kabinet graag gezien dat verdieping van de interne markt nog uitgebreider aandacht had gekregen in het rapport. Een goed functionerende interne markt versterkt het aanpassingsvermogen van economieën en draagt bij aan een efficiënte allocatie van productiefactoren, waardoor de stabiliteit van de EMU wordt versterkt. In het bijzonder ontwikkeling van de Europese kapitaalmarkt, verdieping van de interne markt voor diensten, versterking van de Europese energiemarkt en verbetering van de digitale interne markt dragen volgens Nederland bij aan het verhogen van het concurrentievermogen van de Unie en vormen derhalve een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle investeringen, structurele hervormingen en begrotingsconsolidatie. Ook een verdere integratie van arbeidsmarkten kan de schokbestendigheid van Europese economieën versterken. Grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers is binnen de EU één van de vier fundamentele vrijheden van de EU, het kabinet is van mening dat dit veel voordelen met zich mee brengt. Voordelen voor de betrokken werknemers, maar ook voor de Nederlandse economie en samenleving. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is wel dat de negatieve effecten van EU-arbeidsmobiliteit aangepakt worden, waarbij het uitgangspunt is: «gelijk loon voor gelijk werk, op dezelfde plek».

De derde pijler van de Nederlandse inzet, Better Governance, komt in verschillende passages in het rapport terug. Openbaar bestuur wordt als één van de onderdelen benoemd waarop verdere convergentie naar best practices noodzakelijk is. Het kabinet onderschrijft dit. Een toekomstbestendige EMU vereist optimaal functionerend en betrouwbaar openbaar bestuur in de lidstaten voor het nakomen en handhaven van EMU afspraken, verhoogde concurrentiekracht en om het vertrouwen van lidstaten, burgers en ondernemers in de EMU te herstellen. De introductie van de genoemde «competitiveness authorities» kan bijdragen aan het versterken van de governance op nationaal niveau.

Het kabinet ziet geen noodzaak het convergentieproces in wetgeving te verankeren. Het kabinet is van mening dat allereerst het huidige instrumentarium ten volle moet worden benut en het vertrouwen in de EMU onder lidstaten, burgers en ondernemers moet worden hersteld.

Financieel terrein

Voorstellen

Deze passage beschrijft de voortgang die is gemaakt om te komen tot een financiële unie. Daarnaast wordt een vervolgtraject geschetst. Voor de vervolmaking van de bankenunie zal in chronologische volgorde de Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) volledig geïmplementeerd moeten worden, overeenstemming bereikt moeten worden over brugfinanciering, een gemeenschappelijke backstop voor het Single Resolution Fund (SRF) moeten worden opgezet en ten slotte een Europees depositogarantiestelsel (DGS) gelanceerd moeten worden. Ook wordt stilgestaan bij de effectiviteit van het directe herkapitalisatie instrument van het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de rol van het European Systemic Risk Board. Daarnaast wordt het lanceren van een kapitaalmarktunie als prioriteit aangeduid.

Eerste appreciatie

De afgelopen jaren is in het kader van de bankenunie gewerkt aan de verdere harmonisatie van wet- en regelgeving voor banken (single rule book). Voor een effectief functionerende bankenunie is het van belang dat de lidstaten de overeengekomen regelgeving zo snel mogelijk en adequaat implementeren. Nederland hecht er, in lijn met het rapport, dan ook veel belang aan dat implementatie van de BRRD zo snel mogelijk wordt afgerond.

In de backstopverklaring van de Eurogroep (d.d. 18 december 2013) is opgenomen dat er voor de overgangsperiode gewerkt zal worden aan een systeem waarbij in laatste instantie brugfinanciering aan het SRF verstrekt kan worden. Het systeem van brugfinanciering moet uiterlijk 1 januari 2016 beschikbaar zijn. Wat Nederland betreft blijft ten aanzien van brugfinanciering gelden dat in de overgangsperiode nationale overheden alleen verantwoordelijk zijn voor hun eigen nationale bankensector. Over het opzetten van een gemeenschappelijke backstop zijn in de verklaring tevens afspraken gemaakt. In de backstopverklaring staat dat er gedurende de overgangsperiode gewerkt wordt aan een gemeenschappelijke backstop die volledig operationeel zal zijn zodra het SRF volledig is gemutualiseerd en op de middellange termijn begrotingsneutraal zal zijn, zodat de kosten hiervan teruggevorderd worden op de Europese bankensector.

Nederland ziet een Europees deposito garantiestelsel als sluitstuk van een bankenunie, omdat dit Europese risicodeling met zich mee brengt. Hiervoor is echter eerst verdere harmonisatie van regelgeving voor banken nodig (single rule book) en dient de bankenunie zich voldoende te hebben bewezen.

Over het Nederlandse standpunt t.a.v. de kapitaalmarktunie is de Kamer eerder geïnformeerd (Kamerstuk 22 112, nr. 1950). Het kabinet ondersteunt de doelstelling om te komen tot een verdere eenwording van de Europese kapitaalmarkt en staat in beginsel positief tegenover de ideeën uit het groenboek. Belangrijke uitgangspunten voor een kapitaalmarktunie zijn volgens het kabinet: (i) het vergroten de beschikbaarheid van kapitaal, (ii) het verbeteren van toegang tot financiering en verbreding van de financieringsmogelijkheden, met name voor het mkb, en (iii) een stabiel en schokbestendig financieel en economisch systeem.

Budgettair terrein

Voorstellen

Het stuk stelt voor om een adviserend «European Fiscal Board» in het leven te roepen. Deze board brengt de nationale «fiscal councils» samen en geeft een publiek en onafhankelijk oordeel over begrotingen, op basis van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Voor de langere termijn wordt een budgettaire stabilisatie functie voor de eurozone als mogelijkheid benoemd voor de opvang van economische schokken die niet (geheel) opgevangen kunnen worden door nationale begrotingen. Randvoorwaarden voor het opzetten van de stabilisatie functie zijn o.m. verdere convergentie en het mag de prikkel tot gezonde overheidsbegrotingen niet wegnemen.

Eerste appreciatie

Het kabinet onderkent het belang van een onafhankelijk en objectief oordeel over de budgettaire inspanning van lidstaten. Verdere toelichting

is echter noodzakelijk alvorens een oordeel kan worden gegeven over nut en noodzaak van een adviserende «European Fiscal Board». Een vraag zal daarbij zijn of een dergelijk orgaan al dan niet los van de Commissie zal opereren.

Nederland heeft zich meermalen uitgesproken tegen een budgettaire stabilisatie functie (zie ook Kamerstuk 21501, nr. 20). Er zijn betere alternatieven om schokken op te vangen. Een conjuncturele neergang kunnen landen opvangen via hun eigen buffers; de regels van het SGP zijn hier ook op ingericht. Ook flexibele economieën en goed functionerende kapitaalmarkten dragen bij aan de schokabsorptiecapaciteit. Voor een asymmetrische schok met grote gevolgen is het noodfonds ESM in het leven geroepen. Voor symmetrische schokken is een gezamenlijk budget geen goede oplossing.

Institutioneel terrein

Voorstellen

Deze passage vraagt onder meer aandacht voor het democratische legitimiteitsvraagstuk. Daarbij wordt gewezen op de versterking van de rol van het Europees parlement binnen het jaarlijkse proces van economische beleidscoördinatie (Europees Semester). Ook worden voorstellen gedaan om de interactie tussen de Commissie en nationale parlementen te versterken en tussen het Europees parlement en de nationale parlementen.

Tevens wordt gesproken over versterking van de Eurogroep; op de lange termijn kan een vaste voorzitter met een helder mandaat overwogen worden. Ten slotte wordt stilgestaan bij de externe representatie van de eurozone, de integratie van intergouvernementele overeenkomsten in Europese wetgeving en – voor de lange termijn – de mogelijkheid van een eurozonethesaurie. Het voorstel voor een eurozonethesaurie is slechts beperkt uitgewerkt. De passage stelt dat op termijn meer gemeenschappelijke besluitvorming over budgettair beleid benodigd is.

Eerste appreciatie

Het kabinet is van mening dat beleidsmaatregelen democratisch gelegitimeerd moeten zijn en dat zowel de totstandkoming als de uitvoering voldoende «checks and balances» moeten bevatten om adequate verantwoording te waarborgen. Een legitiem eurozone-bestuur vereist democratisch gelegitimeerde structuren op nationaal en Europees niveau, alsmede effectieve(re) samenwerkingsverbanden tussen de nationale parlementen en tussen de nationale parlementen en het Europees parlement, waarin vraagstukken over Eurozone-governance aan de orde kunnen komen. Dit uiteraard behoudens respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid. Een sterkere parlementaire dimensie Europees én nationaal, waarbij geldt dat nationale parlementen dichter bij de burger staan en belangrijke dragers van democratische legitimiteit zijn, is een belangrijke voorwaarde voor het draagvlak voor de EMU.

Het kabinet is voorts van mening dat het draagvlak voor het Europees Semester allereerst versterkt moet worden door een transparante en voorspelbare toepassing van de regels. Daarnaast moet er binnen het Semester voldoende gelegenheid zijn om nationale parlementen te informeren en te betrekken. Naast besprekingen in het kader van de Art. 13 conferentie, benadrukt het kabinet het belang van het uitnodigen van Commissarissen in de nationale parlementen waar het handelen van de Commissie de specifieke lidstaat betreft, zoals in geval van opinies

inzake ontwerpbegrotingen en landenspecifieke aanbevelingen. Formeel is de Commissie enkel verantwoording verschuldigd aan het Europees parlement, maar het kabinet is van mening dat er een belangrijke meerwaarde ligt in het eveneens inzetten van politieke verantwoordingsstructuren via de nationale parlementen. De keuze voor toekomstige nieuwe parlementaire organisatievormen om de democratische legitimiteit van de EMU te vergroten zal moeten afhangen van de richting waarin het bestuur van de eurozone zich verder zal ontwikkelen.

Het kabinet hecht niet aan een permanente voorzitter van de Eurogroep. Het kabinet vindt dat de noodzaak eerst moet worden aangetoond en dat er eerst een helder mandaat zou moeten zijn voordat een permanente voorzitter overwogen zou moeten worden. Deze link wordt ook in het rapport gemaakt.

Het rapport maakt niet duidelijk wat de precieze bedoeling is van het voorstel voor een eurozonethesaurie met meer gemeenschappelijke besluitvorming over budgettair beleid. Nederland is, als bekend, in zijn algemeenheid geen voorstander van nieuwe instituten. De Nederlandse lijn is dat indien lidstaten onvoldoende voortgang boeken bij het op orde brengen van hun overheidsfinanciën de overeengekomen procedures op Europees niveau voor budgettaire beleidscoördinatie hiervoor moeten zorg dragen. Eurolanden die zich niet aan gemaakte afspraken houden, zouden conform de procedures daarvan de gevolgen moeten dragen. Het SGP biedt hiervoor het juiste kader en moet, zoals de passage ook stelt, het anker van budgettaire stabiliteit blijven. Nederland wacht de voorstellen die de Commissie aankondigt in 2017 te zullen publiceren af.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders